

Texte extrait de Document introductif au séminaire de l'IEPF sur les perspectives de négociation sur le changement climatique, Montréal, 17-19 mars 2004. Disponible sur le site : www.iepf.org

Les négociations sur le Protocole de Kyoto ont permis des avancées considérables sur lesquelles il faudra s'appuyer pour relancer un processus qui s'épuise. La sortie de crise pose également un certain nombre de conditions parmi lesquelles l'engagement des pays en développement, la coordination internationale des efforts de recherche ou encore la rénovation du cadre des Nations unies pour que puissent s'appliquer des sanctions en cas de non-respect de la règle commune ou de non-atteinte des objectifs fixés.

Après Kyoto...

*MIES – Ministère de l'Ecologie et du Développement durable
20, avenue de Ségur
75302 Paris 07 SP – France
pierre.radanne@wanadoo.fr

PIERRE RADANNE

MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE L'EFFET DE SERRE EN FRANCE*

De la conférence de Rio de 1992 à l'adoption des modalités de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (PK) en 2001 à la 7^e conférence des parties de Marrakech (COP 7), nous avons vécu près d'une décennie de montée en puissance du sujet de l'effet de serre et une phase constructive de sa prise en charge par la communauté internationale. Depuis, c'est l'enlisement. Comment interpréter les refus de ratification des Etats-Unis et, très probablement, de la Russie ? Quel bilan faire du PK à déjà mi-parcours ? Comment amorcer la négociation internationale pour la phase suivante ?

L'enlisement du Protocole de Kyoto

L'absence de ratification du PK par les Etats-Unis, l'Australie et la Russie a suffi à bloquer son entrée en vigueur. Cette panne du processus de Kyoto s'inscrit dans la phase de blocage des négociations multilatérales que connaît la diplomatie mondiale depuis trois ans.

Dans ces conditions, il est très peu probable que la prochaine conférence des parties (COP 10) de

l'automne 2004 puisse organiser l'entrée en vigueur effective du PK et marquer le début des réflexions sur les efforts à engager concernant la prochaine période d'engagement, au-delà de 2012. Dès lors, l'événement décisif sera l'élection américaine de novembre 2004. De nombreux scénarios sont possibles, du plus simple au plus complexe. Trois hypothèses principales émergent.

Premièrement, un retour des Etats-Unis dans le PK. Cette voie apparaît de fait improbable car le dérapage des émissions américaines déjà constaté par rapport au chiffre de réduction de 6 % fixé à Kyoto rend définitivement impossible un respect de leurs engagements.

Deuxième hypothèse, plus probable : un refus des Etats-Unis de revenir dans le PK dans les termes précis où il a été maintenant ratifié par les parlements d'une centaine de pays, mais avec la volonté de se réimpliquer dans la lutte contre le changement climatique. Cela pourrait passer par des engagements quantifiés internes aux Etats-Unis, plus modérés que ceux fixés à Kyoto pour la période restante d'ici 2012, et la mise en place d'un mécanisme interne de quotas échangeables¹

Pierre Radanne a été auparavant président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (1998-2002), directeur adjoint de cabinet du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (1997). Il a participé à toutes les conférences des parties de la négociation climat, de Berlin à Marrakech.

► lire p. 38. Parallèlement, les pays ayant ratifié le Protocole s'activeraient à atteindre les objectifs fixés à Kyoto. Dans ce contexte de crédibilité et de cohésion collective retrouvée, s'engagera surtout la négociation pour la seconde période d'engagement, en continuité avec le processus et les mécanismes issus de Kyoto.

La dernière hypothèse reflète la politique américaine actuelle : les Etats-Unis considèrent le PK comme défavorable à leurs intérêts économiques et décident de rester à l'écart, profitant de leur position dominante sur la scène internationale. Cette hypothèse ne marque pas seulement l'échec du PK concernant les engagements portant sur la période 2008-2012 mais débouche aussi sur un blocage complet de la négociation sur les engagements de la période suivante.

Il est impossible de dire aujourd'hui quel est le scénario le plus probable. Tout va se jouer début 2005, après l'entrée en fonction du nouveau président américain. Ce qui sera alors en jeu est bien moins le sort du PK que celui des accords internationaux futurs de lutte contre le changement climatique.

Les sources des difficultés actuelles

Il faut bien se garder de renvoyer sur la seule position américaine la responsabilité des difficultés rencontrées. Les causes sont multiples.

■ **Libéralisation.** La faiblesse des prix après le contre-choc pétrolier de 1986, l'abondance des ressources et l'absence de tension géopolitique prolongée ont accrédité l'idée que l'énergie devenait une activité industrielle comme les autres. Le mouvement de libéralisation du marché de l'énergie qui en a résulté a constitué le premier frein à la mise en place des politiques de lutte contre le changement climatique. L'émergence de la question de l'effet de serre à la fin des années 90, alors que cette restructuration du paysage énergétique n'est pas achevée, a pris tout le monde de court : une demande nouvelle d'intervention forte des Etats dans les politiques énergétiques intervient au moment où ils s'activent à l'abandonner.

■ **Confusion idéologique.** Le débat sur les mécanismes publics d'intervention engagé dès la conférence de Kyoto s'est vite enlisé dans des affrontements idéologiques entre les partisans de la fiscalité (écotaxe), de l'intervention réglementaire, de l'engagement financier public (soutien aux investissements), de la simple recherche

d'engagements volontaires par les entreprises et des mécanismes de marché (les trois mécanismes du PK), qui ont débouché sur leur neutralisation, notamment en France où aucune de ces voies n'a fait l'objet de décisions d'ampleur.

■ **Désengagement des Etats.** Le développement d'une production industrielle à bas coût par les grands groupes transnationaux localisés dans les pays émergents (sans obligations de réduction des émissions dans le PK) soumet les entreprises des pays de l'annexe 1 à une concurrence internationale très forte, peu favorable aux investissements. Par ailleurs, les finances publiques connaissent d'importantes difficultés du fait de l'exigence électoraliste de baisse d'impôts dans un contexte de croissance faible. Ce cadre général, assez commun à tous les pays industrialisés, est très défavorable à l'affirmation des politiques de lutte contre le changement climatique. Il faut se rendre à l'évidence : aucun pays de l'annexe 1 n'a à ce jour engagé une politique complète de lutte contre le changement climatique qui lui permette à la fois d'atteindre ses objectifs de Kyoto pour 2010 et de se mettre en situation favorable pour aborder la période suivante avec des objectifs ambitieux.

■ **Crainte d'impliquer l'opinion publique.** Ce niveau médiocre des plans de lutte contre l'effet de serre trouve en grande partie sa source dans la mauvaise qualité du débat au sein de l'opinion publique et surtout dans le refus de poser la question des comportements individuels (d'usage et surtout d'achat).

Un divorce est vite apparu entre l'opinion publique et la négociation sur le climat. Dans un premier temps, *via* les médias, l'implication des scientifiques et l'activité des ONG, un gros travail d'information du grand public a été engagé lors de la conférence de Rio, puis de Kyoto.

Mais, cette phase pourtant décisive franchie, une rupture est intervenue : la presse a renoncé à expliquer une négociation aux mécanismes obscurs et à traiter sur le fond les choix de politique énergétique. Comment en outre déclencher le civisme quand le pays le plus pollueur décide de s'exonérer de ses engagements ? Cela étant, on peut paradoxalement créditer G.W. Bush d'avoir fait avancer la prise de conscience internationale par la position tranchée qu'il a prise.

■ **Absence de débat sur les modes de vie.** La maîtrise du changement climatique va-t-elle imposer une rupture des habitudes de consommation ? Tous

les acteurs politiques et économiques se comportent comme si la réponse consistait en un retour à la bougie. Inenvisageable. En fait, l'importance de la transformation des comportements varie selon les secteurs et doit être largement relativisée. D'abord, les habitudes de qualité de gestion qui existent dans l'industrie peuvent être étendues sans heurt majeur au secteur tertiaire, peu attentif à ses dépenses d'énergie jugées faibles. Il va falloir ensuite réduire fortement les consommations de combustibles fossiles liées aux besoins de chauffage et d'eau chaude sanitaire dans le résidentiel et le tertiaire. Mais cela va passer essentiellement par des réponses techniques.

Reste le secteur des transports, le seul pour lequel une vraie rupture devra intervenir dans les comportements. Du fait à la fois d'un accroissement des distances parcourues annuellement par personne et de l'augmentation de la puissance des véhicules, les transports constituent un enjeu critique.

En fait, l'importance de la transformation des comportements varie selon les secteurs et doit être largement relativisée.

On peut penser que la négociation sur le climat entrera vraiment dans une phase décisive quand ces questions auront été mises sur la table, publiquement débattues et fait l'objet d'un mandat clair à l'intention des responsables politiques.

■ **Le cadre des Nations unies.** La règle de l'unanimité en vigueur dans le cadre des Nations unies donne un pouvoir disproportionné à des pays défendant des intérêts nationaux contradictoires avec l'intérêt commun ou qui cherchent à faire monter les enchères sur le plan financier.

Ainsi, les obstructions constantes de l'Arabie Saoudite qui craint une diminution des ventes de pétrole, l'hostilité continue des Etats-Unis contre tout mécanisme contraignant et les surenchères russes ont gravement retardé la négociation internationale et progressivement affaibli le contenu du PK. Ce qui est en cause n'est pas la position de tel ou tel Etat, mais la capacité à faire prévaloir l'intérêt collectif.

Des pistes de reprise de la négociation

La question posée dans la Convention de Rio était celle d'une inflexion des trajectoires d'émission des pays industrialisés, depuis une croissance continue à une stabilisation jusqu'à une réduction. Les travaux du GIEC ont depuis

introduit la question déterminante : quelle dégradation du climat acceptons-nous ? D'où d'autres découlent en cascade. Quelle est la concentration en carbone vers laquelle se stabiliser ? Quelles sont les trajectoires d'émission qui conduisent à cette concentration ? Quelle répartition des émissions opérer entre les pays de l'annexe 1 et les pays en développement ?

Cette première négociation, à bases scientifique, puis morale et enfin politique, débouche sur une seconde négociation de répartition de l'effort. D'où deux questions : quelle doit être l'échéance de la seconde période d'engagement ? Et quel doit être le niveau global de réduction ? Deux hypothèses se présentent. Celle d'un délai rapproché pour motiver à l'effort (2020) ou celle d'un délai plus long (2025 ou 2030) pour permettre un déploiement plus complet des politiques et donc des objectifs plus ambitieux.

Ce cadre global planté, il est possible d'étudier les conditions de succès de la future négociation et les questions techniques à résoudre.

■ **Conditions de la maturité du débat.** Aucune négociation ne pourra déboucher si elle n'est pas fondée sur un large débat public. On l'a vu plus haut, aucun plan de lutte contre le changement climatique ne peut faire l'impasse sur un mandat politique clair qui trouve sa traduction dans les politiques publiques (effort de recherche, fiscalité, programmes d'investissements) et dans d'indispensables changements de comportement.

Ce débat doit trouver une traduction très concrète. Chacun doit pouvoir apprendre à visualiser les effets de ses actes quotidiens, à calculer ses émissions annuelles de gaz à effet de serre, en déduire ses décisions d'achat et de comportement au quotidien. Cette mise en mouvement des sociétés pour enrayer la dégradation du climat doit s'appuyer sur les collectivités locales.

■ **Préalables politiques.** A l'évidence, l'effort de chaque pays devient conditionné par la qualité des engagements des autres. Le fait que les pays industrialisés les plus pollueurs n'ont pas tenu leur parole de Kyoto, comme déjà auparavant celle de Rio, est fréquemment invoqué par les pays du Sud pour repousser tout engagement quantifié de leur part.

La négociation des objectifs de la seconde période d'engagement doit pouvoir s'appuyer sur des résultats effectifs. L'absence d'objectifs sérieux fixés aux pays de l'ex-URSS à Kyoto et le retrait des Etats-Unis et de l'Australie fait por-

PROTOCOLE DE KYOTO NÉGOCIATIONS

ter tous les projecteurs sur l'Union européenne et le Japon. Il est essentiel qu'à travers leur exemple les objectifs de Kyoto soient atteints, ou très proches de l'être : plus les pays tiendront leurs engagements quantitatifs au caractère juridiquement contraignant, plus dans la négociation pourront être proposés des modes d'action flexibles de type volontaires et non-contraignants juridiquement.

Un engagement effectif des pays du Sud ne pourra se faire sans contreparties financières concernant la formation, l'aide au montage de projets, le transfert de technologies mais aussi le financement de projets structurants (équipements électriques, développement des énergies renouvelables, infrastructures de transport). L'engagement des pays les moins avancés dans le sens d'une maîtrise du changement climatique devra d'abord être basé sur de l'aide au développement et sur une forte implication des bailleurs internationaux pour articuler aide au développement, prêts et mécanismes de développement propre (MDP).

■ *Qualité de la négociation et des instruments.*

La fixation des objectifs nationaux à Kyoto a résulté d'un bras de fer purement politique entre l'Europe, le Japon et les Etats-Unis. Il revenait à rechercher un taux semblable entre ces parties majeures comme traduction d'une équivalence d'effort. D'où les taux décidés, respectivement de - 8, - 7 et - 6 %. Mais cet alignement n'a rien d'équitable. Le Japon, dont l'efficacité énergé-

tique et carbone est nettement meilleure que les autres, s'est vu affecté un objectif ambitieux. Les Etats-Unis, au niveau d'émission par habitant près du double de l'Europe, bénéficient d'un effort moindre.

Il ne faut pas répéter ce type d'erreurs. Il faudra tenir compte du niveau actuel des émissions (globalement, par secteur, par énergie), des conditions de développement, de la croissance économique future, des circonstances nationales (climat, densité, croissance démographique), des potentiels de gains d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables, des capacités des puits, etc.

Par ailleurs, l'opposition entre les mécanismes d'intervention régaliens et les mécanismes de marché n'a pas de sens. C'est à leur articulation qu'il faut s'atteler.

Enfin, le cadre juridique d'application du PK doit être plus clair. Les conditions d'entrée en vigueur fixées en 1997 se révèlent maintenant une lourde erreur. Il n'y a aucune légitimité à offrir aux pays les plus pollueurs un tel pouvoir de blocage à l'entrée en vigueur. Si le critère du nombre de pays est jugé peu cohérent (pourquoi l'Europe compterait pour 25 et les Etats-Unis pour 1 ?), un autre critère plus démocratique pourrait être retenu : celui d'un taux minimal de la population mondiale rassemblée par les pays ayant ratifié².

■ *Mobilisation des efforts de recherche.* Les pays engageant les efforts de recherche les plus

Les acquis de Kyoto

L'échec possible de l'aboutissement du PK servira de prétexte pour en rejeter les fondements, les méthodes et les propositions. Pourtant, le processus de Kyoto a permis des avancées considérables.

❶ La qualité du travail scientifique du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) contraste avec l'enlisement de la négociation politique.

❷ Les Nations unies sont devenues le lieu de formulation d'un intérêt collectif global, libéré de l'opposition stérile des deux blocs Est-Ouest, même si cette conscience

planétaire, portée avant tout par les médias et les ONG, est fugace.

❸ L'efficacité du système de quotas d'émission impose que le droit international interfère dans les choix nationaux. La communauté internationale est-elle fondée à imposer à un Etat des sanctions économiques en cas de non-respect du PK ? Une solution transitoire a été trouvée à travers un système d'amendes, qui prévoit qu'à la fin de la première période d'engagement, les tonnes de carbone émises en trop par rapport à son objectif devraient être rattrapées dans la

période suivante, assorties d'un coefficient multiplicateur de pénalité.

❹ Les mécanismes de flexibilité inventés par les Américains ont ouvert une voie intermédiaire entre l'intervention directe des Etats et les mécanismes de marché : une forte contrainte réglementaire publique est complétée par des mécanismes financiers ne transitant pas par les finances publiques et dont la valeur se fixe sur un marché ouvert.

P. R.

importants sont dans l'ordre le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne. Les priorités de recherche sont particulièrement marquées par les choix énergétiques nationaux. Les Etats-Unis donnent la priorité à la séquestration du carbone émis par les grandes installations de combustion et à la mise en place en aval d'un vecteur hydrogène à destination notamment des transports. Cette voie s'inscrit dans une politique d'indépendance énergétique assise à long terme sur leurs réserves de charbon et de pétrole non-conventionnel. Le Japon et globalement l'Europe, dépourvus en énergie, mettent davantage l'accent sur l'efficacité énergétique.

La coordination internationale des efforts de recherche constitue une priorité à la fois pour comprendre le climat, concevoir les politiques d'adaptation, réduire les émissions et parvenir à séquestrer le carbone. Cet effort devrait être davantage orienté vers les besoins des PED : amélioration de l'efficacité énergétique, conception des infrastructures, utilisation de la biomasse, optimisation du secteur des transports, production d'électricité décentralisée.

La maîtrise des émissions serait grandement facilitée si quatre percées scientifiques majeures étaient réalisées dans les décennies à venir : la technologie au service des comportements (tendre vers une adéquation des consommations au plus près des besoins), le stockage de l'électricité, la séquestration du carbone et le passage à une économie de l'hydrogène.

■ **Rénover le cadre des Nations unies.** Cette rénovation passe par

deux composantes : un cadre de règles qui assure le respect des engagements et la sécurité des transactions et la mise en place de programmes sectoriels internationaux qui encourage et facilite la prise d'engagements, notamment par les pays du Sud.

Concrètement, cela signifie que le droit international devra désormais encadrer les choix techniques et économiques des pays concernant le climat (politique énergétique, règles, fiscalité) et que les Etats délèguent une partie de leur souveraineté et devront accepter l'application de sanctions en cas de non-respect de la règle commune ou de non-atteinte d'objectifs fixés.

Vers une gestion collective

Les grands choix énergétiques qui devront être opérés pour limiter les émissions mettent en évidence l'ampleur des politiques à conduire. Elles se singularisent par de très importantes contraintes de temps (les pays qui assureront la transition au moindre coût seront ceux qui s'engageront le plus tôt). Par voie de conséquence, l'engagement des pays du Sud apparaît encore plus urgent puisqu'ils ont devant eux l'essentiel de leurs infrastructures à construire. La coordination des efforts de recherche et l'harmonisation des marchés des produits de grande consommation profiteraient à tous, notamment aux pays du Sud en faisant des produits performants des standards mondiaux dont les coûts baisseraient à la mesure des marchés ouverts.

On peut surtout en tirer la nécessité de créer une dynamique internationale entraînant pays du Nord et du Sud autour de grands programmes sectoriels mobilisateurs. Ceux-ci pourraient concerner : la qualité de la construction neuve (en climat froid ainsi qu'en climat tropical) ; la production d'électricité décentralisée à faible émission de carbone (systèmes mixtes associant des ressources renouvelables et un complément de combustibles fossiles) ; le développement des politiques de transports urbains ; le développement d'infrastructures lourdes de transports (réseaux ferrés pour le déplacement des personnes et des marchandises) ; l'optimisation des systèmes électriques par l'interconnexion des réseaux et l'usage prioritaire des sources les moins carbonées, etc.

La participation à ces programmes mobilisateurs internationaux pourrait se faire sur base volontaire et permettre à chaque pays de mener une politique de lutte contre le changement climatique fondée sur ses circonstances nationales, tout en tirant le meilleur parti des partenariats internationaux ► lire p. 44. Le lancement de tels programmes internationaux faciliterait grandement la prise d'engagements des pays du Sud, surtout si leur participation est adossée à de l'aide au développement et à des bailleurs de fonds internationaux.

Le lent processus de négociation du Protocole de Kyoto a permis d'entrevoir les contours d'un pôle leader, capable d'entraîner le processus autour du triptyque suivant : la fixation d'engagements pour la prochaine période sur une voie qui mène à la stabilisation du climat avec un

Les grands choix énergétiques qui devront être opérés pour limiter les émissions mettent en évidence l'ampleur des politiques à conduire.

